

Nr. 142 **Procederen na de normalisering***Door mrs. M. A. Schneider & dr. M.Y.H.G. Erkens¹***1. Inleiding**

Per 1 januari 2020 treedt de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking. De ambtenaar heeft vanaf dat moment geen aanstelling meer, maar een arbeidsovereenkomst met een overheidswerkgever. Dat heeft niet alleen gevolgen voor het materiële recht, ook de procedures rondom de rechtspositie verlopen dan anders: niet de bestuursrechter, maar de civiele rechter is straks bevoegd om te oordelen over het ontslag.

Het procesrecht voor de ambtenaar is voortaan te vinden in het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering. De Algemene wet bestuursrecht is niet langer van toepassing op ambtenaarrechtelijke procedures. Dit betreft een van de meest ingrijpende wijzigingen door de normalisering. Daarnaast verandert het systeem van toetsen: de repressieve toets uit het ambtenarenrecht maakt plaats voor de preventieve toets uit het civiele recht. Een repressieve toetsing houdt in dat toetsing van het ontslag plaatsvindt nadat het ontslag is gegeven. De overheidswerkgever die nu ontslag verleent, neemt daarvoor zelf een besluit. Pas als de ambtenaar bezwaar maakt en daarna beroep instelt, vindt een toets door de rechtbank plaats. In een preventief stelsel wordt ontslag wordt pas verleend ná een toets door de rechter, het UWV of een ontslagcommissie.

Een vraag die regelmatig wordt gesteld, is hoe een vergelijking tussen de ambtenaarrechtelijke ontslagprocedure en een civielrechtelijke ontslagprocedure uitpakt. In dit artikel wordt een schets gegeven van beide procedures en wordt voor de procedure in eerste aanleg een vergelijking gemaakt tussen beide rechtsgangen.

2. Tabel

De vergelijking die we in dit artikel maken, geschiedt aan de hand van een tabel waarin beide procedures naast elkaar zijn gezet. Aan de linkerkant is de procedure in het ambtenarenrecht weergegeven. Grijze gearceerde onderdelen zijn of procesrechtelijk niet verplicht, ofwel afhankelijk van de praktijk bij de betreffende overheidsorganisatie. Aan de rechterkant in de tabel is weergegeven welke procedurele civielrechtelijke stap in plaats van de ambtenaarrechtelijke komt na de normalisering. Zo mogelijk is opgenomen hoeveel tijd elke stap vergt. De tabel gaat uit van een reguliere ontslagprocedure. De arbeidsrechtelijke procedure wordt geregeld in Boek 7, titel 10, van het Burgerlijk Wetboek (hierna BW), het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna Rv) en het procesreglement verzoekschriftprocedures rechtbanken, kantonzaken (hierna het procesreglement).

Ambtenarenrecht	Tijdsduur	Arbeidsrecht	Tijdsduur
Dossieropbouw	-	Dossieropbouw	-
Toestemming geman- dateerde voor ontslag- procedure	-	Toestemming gevol- machtigde voor ont- slagprocedure	-
Voornemen	-	-	-
Zienswijze ambtenaar	2 weken	-	-

¹ Marije Schneider is zelfstandig juridisch adviseur en als docent verbonden aan de afdeling sociaal recht van de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden, Yvonne Erkens is universitair hoofddocent bij die afdeling en kantonrechter-plaatsvervanger.

Toestemming geman- dateerde voor voort- zetting ontslag	-	-	-
Primair ontslagbesluit		Verzoekschrift door werkgever	-
Bezwaar door ambte- naar	Ambtenaar moet be- zwaar maken binnen 6 weken na het besluit (6:7 Awb)	Verweerschrift werk- nemer	10 dagen voor de zit- ting (2.2.6 Procesregle- ment verzoekschrift- procedures kanton)
Verweerschrift werk- gever	10 dagen voor de zit- ting (7:4 Awb)	-	
Ambtelijk horen/zitting bij bezwaaradviescom- missie (7:13 Awb)		Mondelinge behande- ling kantonrechter	Vierde week, volgend op de week waarin verzoekschrift is inge- diend (7:686a lid 5 BW)
Advies van bezwaar- adviescommissie		-	
Toestemming geman- dateerde voor volgen/ afwijken van advies		-	
Beslissing op bezwaar	6 weken na verstrijken bezwaartermijn; 12 weken na verstrij- ken bezwaartermijn bij horen door commissie. Beslissing kan 6 weken worden verdaagd (7:10 Awb).	Beschikking kanton- rechter	Vier weken na mon- delinge behandeling (2.2.11 Procesregle- ment verzoekschrift- procedures kanton)
Beroep door ambtenaar bij bestuursrechter	6 weken (6:7 Awb)	Hoger beroep bij het Hof door werknemer of werkgever	3 maanden (358 lid 2 Rv)
Verweerschrift werk- gever	10 dagen voor de zit- ting (8:58 Awb)	Verweerschrift weder- partij	3 weken voor mon- delinge behandeling (1.2.4.5 Procesregle- ment verzoekschrift- procedures Hoven)
Mondelinge behan- deling		Mondelinge behan- deling	
Uitspraak bestuursrechter	6 weken na sluiting van het onderzoek (8:66 Awb)	Uitspraak Hof	Bijlage II Procesregle- ment verzoekschrift- procedures Hoven: Hof Den Haag en Arnhem: geen vaste uitspraaktermijn Hof Amsterdam en Arnhem-Leeuwarden: zes weken na monde- linge behandeling

Hoger beroep door ambtenaar of werkgever bij Centrale Raad van Beroep	6 weken na uitspraak bestuursrechter (6:7 Awb)	Cassatieberoep door werknemer of werkgever bij Hoge Raad	3 maanden (426 Rv)
Verweerschrift wederpartij	Uiterlijk 10 dagen voor zitting (8:58 Awb)	Verweerschrift	Binnen 3 weken na verzending van het verzoekschrift (3.5.5.2 Procesreglement Hoge Raad)
		Fourneren van stukken door beide partijen	3.5.11.1 Procesreglement Hoge Raad)
Mondelinge behandeling bij Centrale Raad van Beroep		Schriftelijke (of mondelinge) toelichting door beide partijen en op verzoek re- en dupliek (428 lid 1 Rv en 3.5.11.2 Procesreglement Hoge Raad)	
		Conclusie Advocaat-Generaal	
Uitspraak Centrale Raad van Beroep	6 weken na sluiting van het onderzoek (8:66 Awb)	Arrest Hoge Raad	
Evt.: nieuwe beslissing op bezwaar nemen		Evt.: behandeling door ander Hof	

3. Dossieropbouw

Dossieropbouw is zowel voor als na de normalisering nodig om een ontslag te kunnen vormgeven: ontslag wordt immers alleen verleend, als er een ontslaggrond is en als die grond voldoende kan worden onderbouwd. Zowel in het arbeids- als in het ambtenarenrecht geldt dat aan de hand van concrete gedragingen aannemelijk moet worden gemaakt dat een bepaalde ontslaggrond zich voordoet.²

In art. 7:669 lid 3 BW wordt een limitatieve opsomming gegeven van de redelijke gronden waar een werkgever zich bij een ontslag op kan beroepen. Dergelijke limitatieve opsommingen komen ook in de ambtelijke rechtspositieregelingen voor. Voor beide stelsels geldt dat een ontslag alléén wordt gegeven als de aangevoerde ontslaggrond voldragen is. Compensatie van een onvoldragen ontslaggrond door het toekennen van een vergoeding kent het ambtenarenrecht niet en het arbeidsrecht sinds 1 juli 2015 niet meer. Er wordt wel gezegd dat het civiele arbeidsrecht met de Wet werk en zekerheid meer op het ambtenarenrecht is gaan lijken.³

Een vergelijking van de ontslaggronden in art. 7:669 BW, het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR, de rechtspositieregeling voor het Rijk), de Collectieve arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (CAP) en de CAR-UWO (de rechtspositieregeling voor gemeenten) is opgenomen in onderstaande tabel. Daaruit blijkt dat diverse civielrechtelijke ontslaggronden een ambtenaarrechtelijke evenknie hebben.

² Zie o.a.: CRvB 1 september 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3254; HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:182 (*Decor*).

³ Zie bijvoorbeeld D.M.A. Bij de Vaate & N. Hummel, 'De Wet werk en zekerheid; omgekeerde normalisering?', *TRA* 2014/64 en M.A. Schneider & M.B. de Witte-van den Haak, 'Lessen uit het ambtenarenrecht', *ArbeidsRecht* 2015/32.

De rechtspositieregelingen kennen echter wel méér ontslaggronden. Het is een interessante vraag onder welke civielrechtelijke ontslaggrond deze ontslaggronden kunnen worden ondergebracht. Die vraag beantwoorden we op een ander moment. Hier wordt volstaan met de opmerking dat het voorstelbaar is dat in elk geval een deel van deze ontslaggronden onder de h-grond van art. 7:669 lid 3 BW kunnen worden gebracht. Het betreft gronden waardoor een medewerker geen invulling meer kan geven aan de arbeidsovereenkomst of niet kan worden herplaatst na een lange periode van afwezigheid. Vergelijkbare casusposities hebben in het civiele recht tot ontslag op de h-grond geleid.⁴ In de tabel zijn deze gronden daarom naast het civielrechtelijke hokje van art. 7:669 lid 3 sub h BW geplaatst. De praktijk zal na 1 januari 2020 zijn weg moeten vinden met de voormalige ambtelijke ontslaggronden en ze een plek geven in de civiele systematiek.

De ambtenaarrechtelijke ontslaggronden zijn tamelijk ruim geformuleerd en worden nader ingekleurd in de jurisprudentie. Uit jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep volgt bijvoorbeeld dat voor een ontslag wegens disfunctioneren materieel dezelfde eisen worden gesteld als die zijn opgesomd in art. 7:669 lid 3 sub d BW.⁵ Voor verstoorde verhoudingen geldt hetzelfde. Deze situatie wordt in het ambtenarenrecht onder ontslag op 'andere gronden' gebracht. Uit jurisprudentie blijkt dat voor een ontslag op deze grond sprake moet zijn van een verstoorde arbeidsrelatie of onverenigbaarheid van karakters, een ernstige en duurzame situatie en niet meer de mogelijkheid de verhoudingen te verbeteren.⁶ Dat komt overeen met de vereisten die aan een ontslag op de g-grond van art. 7:669 lid 3 BW worden gesteld.

Civiel recht	ARAR (rijk)	CAP (provincies)	CAR-UWO (gemeenten)
Reorganisatie 7:669 lid 3 sub a BW	-	Reorganisatie (11.1.1 sub c CAP)	Reorganisatie (8:3 CAR-UWO)
Langdurige ziekte 7:669 lid 3 sub b BW	Langdurige ziekte (98 lid 1 sub f ARAR)	Langdurige ziekte (11.1.1 sub f CAP)	Langdurige ziekte (8:4 en 8:5 CAR-UWO)
Frequent ziekteverzuim 7:669 lid 3 sub c BW	-	-	-
Disfunctioneren 7:669 lid 3 sub d BW	Ongeschiktheid voor de functie (98 lid 1 sub g ARAR)	Ongeschiktheid voor de functie (11.1.1 sub g CAP)	Ongeschiktheid voor de functie (8:6 CAR-UWO)
Verwijtbaar handelen 7:669 lid 3 sub e BW	-	-	-
Gewetensbezwaar 7:669 lid 3 sub f BW	-	-	-
Verstoorde verhoudingen 7:669 lid 3 sub g BW	Andere gronden (99 ARAR)	Andere gronden (11.1.1 sub o CAP)	Overige gronden (8:8 CAR-UWO)

4 P. Disseldorp, 'De h-grond in de lagere rechtspraak: een verzameling vreemde eenden', *Arbeids-Recht* 2016/50; J.T. van der Kroon, M.R. van der Vos & P.A. Meijer, 'De 'andere omstandigheden' van de h-grond; ruim een jaar op weg', *TAP* 2016/83; HR 18 januari 2019, *JAR* 2019/54 (*Shell*).

5 Zie bijvoorbeeld CRvB 23 augustus 2006, *TAR* 2006/188; CRvB 23 april 2009, *TAR* 2009/137.

6 Zie bijvoorbeeld CRvB 19 april 2018, *TAR* 2018/105.

Andere gronden 7:669 lid 3 sub h BW	<ul style="list-style-type: none"> • Verlies van vereiste van benoembaarheid (98 lid 1 sub a ARAR) • Aangaan graad van zwangerschap die benoembaarheid in het ambt zou uitsluiten (98 lid 1 sub b ARAR) • Onder curatelestelling krachtens onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak (98 lid 1 sub c ARAR) • Lijfswang wegens schulden krachtens onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak (98 lid 1 sub d ARAR) • Onherroepelijke veroordeling tot vrijheidsstraf wegens misdrijf (98 lid 1 sub e ARAR) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verlies van aanstellingsvereiste (11.1.1 sub h CAP) • Onder curatelestelling krachtens onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak (11.1.1 sub i CAP) • Civiele gijzeling wegens schulden krachtens onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak (11.1.1 sub j CAP) • Onherroepelijke veroordeling tot vrijheidsstraf wegens misdrijf of tot tbs (11.1.1 sub k CAP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verlies van vereiste van benoembaarheid (8:7 sub a CAR-UWO) • Aangaan graad van zwangerschap die aanstelling in functie zou uitsluiten (8:7 sub b CAR-UWO) • Onder curatelestelling krachtens onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak (8:7 sub c CAR-UWO) • Lijfswang wegens schulden krachtens onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak (8:7 sub d CAR-UWO) • Onherroepelijke veroordeling tot vrijheidsstraf wegens misdrijf (8:7 sub e CAR-UWO)
Cumulatiegrond 7:669 lid 3 sub i BW	-	-	-
Ontslag op staande voet	Strafontslag (81 lid 1 sub l ARAR)	Strafontslag (11.1.1 sub m CAP en 10.3 lid 1 sub d CAP)	Strafontslag (8:13 CAR-UWO)
Bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd 7:669 lid 4 BW	Het bereiken van de leeftijd van 70 jaar (98 lid 1 sub h ARAR)	In verband met pensionering (11.1.1 sub b en 11.1.3 CAP)	Ontslag wegens het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd (8:2 CAR-UWO)
	Onjuiste inlichtingen verstrekken bij indiensttreding (98 lid 1 sub i ARAR)	Onjuiste inlichtingen verstrekken bij indiensttreding (11.1.1 sub l CAP)	Onjuiste inlichtingen verstrekken bij indiensttreding (8:7 sub f CAR-UWO)
-	Ontslag vanwege onmogelijkheid weer in actieve dienst terug te keren na vervullen functie in publiekrechtelijk college of internationale volkenrechtelijke organisatie (96b ARAR)	Ontslag vanwege gebrek aan herplaatsingsmogelijkheid na terugkeer na vervullen functie in publiekrechtelijk college (11.1.1 sub d CAP)	Ontslag vanwege onmogelijkheid weer in actieve dienst terug te keren na vervullen functie in publiekrechtelijk college (8:9 CAR-UWO)

-	-	Ontslag vanwege het niet kunnen worden herplaatst in een passende functie na afloop van langdurig buitengewoon verlof (11.1.1 sub e CAP)	-
-	Ontslag wegens benoeming van de ambtenaar als minister of staatssecretaris (96c ARAR)	-	-

4. Toestemming gemandateerde/ gevolmachtigde voor ontslagprocedure

In het ambtenarenrecht volgt uit het mandaatbesluit wie bevoegd is tot het nemen van ontslag. Vaak is voor de fase van dossieropbouw formeel of informeel geregeld dat men voordat een voorgenomen besluit wordt genomen, daarvoor toestemming vraagt aan de gemandateerde of een andere functionaris binnen de overheidswerkgever. Dat kan het College van Burgemeester en Wethouders zijn, de directeur of bijvoorbeeld de leidinggevende. Die praktijk verandert na de normalisering in beginsel niet, althans niet ingrijpend. Het mandaat (de bevoegdheid om namens een bestuursorgaan een besluit te nemen⁷) moet worden gewijzigd in een volmacht (de bevoegdheid namens een rechtspersoon privaatrechtelijke handelingen te verrichten⁸). Een ambtenaar is nu immers aangesteld bij een bestuursorgaan, dat jegens een ambtenaar besluiten kan nemen. Deze bevoegdheid kan worden gemandateerd aan anderen in de organisatie. Na de normalisering heeft de ambtenaar een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst met de rechtspersoon. Beslissingen ten aanzien van ambtenaren zijn dan privaatrechtelijke beslissingen. Ook daarvoor geldt dat, net als voor de huidige civiele werknemers, iemand de bevoegdheid heeft in naam van de rechtspersoon privaatrechtelijke beslissingen te nemen. Dat gebeurt niet met een mandaat, maar via een volmacht. Dat is de reden dat de mandaat- en volmachtregeling aan de normalisering moet worden aangepast.

Degene die bevoegd is ontslagbeslissingen te nemen, kan voor en na de normalisering echter dezelfde functionaris zijn. Ook de praktijk bij wie toestemming moet worden verkregen om na dossier het ontslag door te zetten, hoeft geen wijziging te ondergaan. Wel is het denkbaar dat overheidswerkgevers de normalisering aangrijpen om te bezien of de bevoegdheid ontslagbeslissingen te nemen op zo'n niveau is neergelegd, dat slagvaardig kan worden gehandeld. Dat is bijvoorbeeld van belang bij ontslag op staande voet, waar onverwijldheid een belangrijke rol speelt. Als een overheidswerkgever na de normalisering van dat ontslaginstrument gebruik wil maken, is het van belang dat interne afspraken over volmacht en toestemming voor ontslag in het licht van de voortvarendheid geen roet in het eten gooien.

5. Voornemen en zienswijze

De eerste verschillen komen bij deze stap aan het licht. De toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht vergt dat een ambtenaar op de hoogte wordt gesteld van het voornemen hem ontslag te verlenen en hij zijn zienswijze daarop kan geven. In het civiele arbeidsrecht zijn deze stappen niet geregeld. Informeel speelt natuurlijk wel een rol dat de werkgever die voornemens is de arbeidsovereenkomst te beëindigen, de werknemer daarover van tevoren in kennis stelt. Als het gaat om beweerdelijk disfunctioneren of verstoorde verhoudingen, zullen er ook gerichte afspraken met de werknemer moeten worden gemaakt over het verbetertraject of mogelijke oplossingen om de verstoring op te heffen. Dat zijn echter stappen die, net als vóór de normalisering, bij dossieropbouw al zijn gezet. Ten opzichte van de ambtenaarrechtelijke

⁷ Zie art. 10:1 Algemene wet bestuursrecht.

⁸ Zie art. 3:60 BW.

procedure wordt hier de eerste tijdswinst behaald. In plaats van een voornemen uit te brengen, kan de overheidswerkgever door middel van een verzoekschrift de kantonrechter direct verzoeken de arbeidsovereenkomst te ontbinden op een van de gronden genoemd in art. 7:669 lid 3 BW.

6. Verzoekschrift door werkgever

Art. 7:686a lid 3 schrijft voor de gedingen die op het in, bij of krachtens afdeling 9 van Boek 7, titel 10 BW bepaalde zijn gebaseerd, worden ingeleid met een verzoekschrift. Daarmee verband houdende vorderingen *kunnen* worden ingediend met een verzoekschrift (art. 7:686a lid 4). Dat betreft dus een vrije keuze van partijen. Art. 1.1.5 van het procesreglement voegt daar aan toe dat indien het verzoekschrift door een rechtspersoon wordt ingediend, bij het verzoek een uittreksel uit het handelsregister, het stichtingenregister of het verenigingenregister wordt overgelegd, dat niet ouder is dan een maand. Een verzoek wordt schriftelijk gedaan en ingediend en ondertekend door de verzoeker (art. 1.2.1 procesreglement). Het verzoekschrift kan zo nodig worden verbeterd (art. 1.2.7 procesreglement) en zolang er nog niet op is beslist, kan het verzoek worden ingetrokken (art. 1.2.8 procesreglement). Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer partijen gedurende de procedure of naar aanleiding van de mondelinge behandeling alsnog tot een schikking komen.

Art. 7:686a BW lid 10 BW bevat de mogelijkheid van splitsing en vormt daarmee in zekere zin de tegenhanger van het derde lid, die het mogelijk maakt samenhangende vorderingen aanhangig te maken in één geding. Hoofregel is dat niet gesplitst zal worden, tenzij dat noodzakelijk is uit het oogpunt van een goede procesorde (art. 2.2.9 procesreglement).

Inhoudelijk is het verzoekschrift dat bij de kantonrechter wordt ingediend teneinde de arbeidsovereenkomst te laten ontbinden, vergelijkbaar met het primaire ontslagbesluit. In beide stukken staan de feiten opgenomen die voor de werkgever leiden tot de conclusie dat de arbeidsverhouding met deze medewerker moet worden beëindigd. In beide stukken wordt beargumenteerd dat die feiten een redelijke grond dan wel een ontslaggrond uit de rechtspositieregeling opleveren, zodat de arbeidsverhouding niet langer kan voortduren. Ook wordt zo mogelijk het standpunt van de medewerker daarbij al betrokken en weerlegd. Een vraag die daarbij opkomt is, of deze zogenoemde exhibitieplicht - de plicht van partijen op grond van art. 21 Rv de relevante feiten volledig en naar waarheid aan te voeren - op de overheidswerkgever een verdergaande verplichting legt dan op de civiele werkgever.

7. Verweerschrift werknemer en nadere stukken

Een verweerschrift is vormvrij, zolang het maar een verweer op het verzoek bevat. Een verweerschrift kan een zelfstandig verzoek van de verweerder bevatten (1.3.1 procesreglement), een verweerder kan ook mondeling verweer voeren (art. 1.3.5 procesreglement). Het verweerschrift en/of het tegenverzoek moet uiterlijk tien dagen voor de dag van de mondelinge behandeling worden ingediend, met afschrift aan de verzoeker (art. 2.2.6 procesreglement). Ook een verweerschrift mag zo nodig verbeterd worden (art. 1.3.7 procesreglement). Nadere stukken kunnen tot vijf dagen voor de zitting worden ingediend (art. 2.2.7 procesreglement). Na deze termijn ingediende stukken kunnen door de kantonrechter buiten beschouwing worden gelaten.

Ook in het ambtenarenrecht kan tot tien dagen voor de zitting een verweerschrift worden ingediend. Latere stukken kunnen door de bestuursrechter buiten beschouwing worden gelaten. Het verschil zit in de nadere stukken: die kunnen in het civiele arbeidsrecht tot vijf dagen voor de zitting worden ingediend.

Voor het indienen van stukken is ook het volgende van belang. In het ambtenarenrecht dienen 'alle op de zaak betrekking hebbende stukken' in de procedure te worden ingediend.⁹ 'Op de zaak betrekking heb-

⁹ 8:42 Algemene wet bestuursrecht.

bende stukken' zijn stukken die de overheidswerkgever ter beschikking heeft en die van belang kunnen zijn voor de beslechting van (nog) bestaande geschilpunten.¹⁰ Dit voorschrift strekt ertoe dat gegevens die voor de beoordeling van het ontslagbesluit van belang zijn, door de overheidswerkgever aan de rechter en de wederpartij ter beschikking worden gesteld. Op die wijze wordt gewaarborgd dat het geschil wordt beslecht op basis van alle relevante feitelijke gegevens die aan de overheidswerkgever ter beschikking staan. De ambtenaar kan zich daar dan over uitlaten en de rechter kan daarmee bij zijn beoordeling rekening houden.

Het civiele recht kent niet een vergelijkbaar voorschrift. Art. 150 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) bepaalt dat degene die zich beroept op de rechtsgevolgen van een door haar gesteld feit of recht, ook de bewijslast van die feiten of rechten draagt. Op de exhibitieplicht is hiervoor al gewezen. Of het voor de ontslagpraktijk verschil zal maken dat in plaats van 'alle op de zaak betrekking hebbende stukken' door de overheidswerkgever de stukken worden ingediend die de aangevoerde feiten en rechten 'aannemelijk' kunnen maken, zal moeten blijken.

8. Mondelinge behandeling bij en beschikking van de kantonrechter

Art. 7:686a lid 5 BW bepaalt dat de behandeling van de verzoeken, bedoeld in dit artikel, niet later aanvangt dan in de vierde week volgend op die waarin het verzoekschrift is ingediend. Hoewel enigszins cryptisch geformuleerd, wordt hiermee bedoeld dat, rekening houdend met de verhinderdata van partijen, de mondelinge behandeling plaatsvindt vier weken na indiening van het verzoekschrift. Overschrijding van deze termijn is niet gesanctioneerd. Paragraaf 1.4 van het procesreglement bevat bepalingen aangaande de indiening van nadere stukken, aanwezigheid van partijen en verzoeken om uitstel. Na afloop van de mondelinge behandeling kunnen geen nadere stukken meer worden overgelegd, behalve wanneer de kantonrechter tijdens de mondelinge behandeling daartoe de gelegenheid heeft gegeven (art. 1.4.7 procesreglement).¹¹

Een verzoekschrift en een daarmee samenhangend verzoek in kort geding dan wel een verzoek tot voorlopige voorziening zullen in beginsel gezamenlijk op zitting worden behandeld (art. 2.2.10 procesreglement).

In kantonzaken wordt na afsluiting van de mondelinge behandeling uitspraak gedaan binnen een termijn van *in beginsel* vier weken na de mondelinge behandeling (art. 2.2.11 procesreglement). Voordat een ontbinding waaraan een vergoeding verbonden wordt uit te spreken, stelt de rechter de partijen daarvan in kennis en stelt hij een termijn waarbinnen de verzoeker zijn verzoek kan intrekken (art. 7:686a lid 6 BW). Deze mogelijkheid was ook opgenomen in art. 7:685 (oud) BW. De vraag is gerezen welke vergoeding in lid 6 bedoeld wordt: alleen de billijke vergoeding of ook de transitievergoeding? De Hoge Raad heeft daarover uitsluitsel gegeven.¹² Kort samengevat komt de beschikking van de Hoge Raad erop neer, dat er waar het de transitievergoeding betreft geen sprake is van een intrekkingstermijn die de rechter *moet* geven. De kantonrechter *mag* wel voorwaardelijk beschikken, maar niet ambtshalve. Om een intrekkingmogelijkheid bij een toegewezen transitievergoeding moet een partij dus verzoeken.

9. Procedure bij de bezwaaradviescommissie en beslissing op bezwaar

Als we de procedure bij de kantonrechter vergelijken met de procedure die in de bezwaarfase in het ambtenarenrecht wordt gevoerd, valt direct het verschil in duur daarvan op. De fase na het nemen van het

10 HR 4 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:672.

11 Er bestaat een handleiding regie vanaf de conclusie van antwoord, bedoeld als intern handboek voor de rechtspraak. Hoewel er geen rechten aan ontleend kunnen worden, bevat deze handleiding veel nuttige informatie voor procesdeelnemers, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Handleiding-regie-vanaf-de-conclusie-van-antwoord-2e-versie-september-2009.pdf>.

12 HR 28 september 2018, ECLI:NL:HR:2018:1812.

primaire ontslagbesluit kan makkelijk enkele maanden duren. Zoals uit de tabel blijkt dient de beslissing op bezwaar zes weken na het verstrijken van de bezwaartermijn van zes weken te worden genomen. Deze termijn is 12 weken als het horen plaatsvindt bij een bezwaaradviescommissie. De beslissing kan nog met 6 weken worden verdaagd. Dat betekent dat het maximaal 24 weken, dat wil zeggen ruim vijf maanden, kan duren voordat na het primaire besluit een beslissing op bezwaar wordt genomen. De procedure bij de kantonrechter duurt vanaf het moment van indiening van het verzoekschrift tot de beschikking volgens de aangegeven termijnen acht weken, nog geen twee maanden. Daarbij past wel de kanttekening dat bij het plannen van de datum voor de mondelinge behandeling rekening wordt gehouden met de verhinderdata van partijen. Dat kan vertraging met zich brengen.

Een ander verschil is uiteraard dat de bezwarencommissie de overheidswerkgever aan de hand van de stukken en het verhandelde ter zitting voorziet van een advies, dat zwaarwegend is. De mondelinge behandeling bij de kantonrechter wordt meestal gevolgd door een beslissing over de verzochte ontbinding. De kantonrechter kan ook een tussenbeschikking geven, waarin bijvoorbeeld aan een van beide partijen een bewijsopdracht wordt gegeven.

10. Slotbeschouwing

10.1 Ontslaggronden

Een ambtenaar is werkzaam op basis van ondergeschiktheid en ontvangt loon voor zijn werkzaamheden. Dat geldt ook voor een werknemer. In de kern is die positie niet verschillend.

De geschillen die zich voordoen in een genormaliseerde arbeidsverhouding zullen niet anders zijn dan in de civiele arbeidsrelatie. Veel ambtenaarrechtelijke ontslaggronden hebben ook een civielrechtelijke equivalent. Het is voorstelbaar dat de h-grond zich door de normalisering uitbreidt, nu er een groep werknemers bij komt die gewend is de eigen ontslaggronden uit de rechtspositieregeling te hanteren en die een weg zal zoeken in het civielrechtelijke stelsel. Wij zullen die ontwikkeling volgen.

10.2 Termijnen

De overgang van de bestuursrechtelijke procedure naar de civiele procedure beschouwd, valt op dat de civielrechtelijke procedure kortere termijnen kent. Om daaruit te concluderen dat een ontslag van een genormaliseerde ambtenaar straks sneller wordt vormgegeven, is echter te kort door de bocht. Het stelsel van het bestuursrecht behelst een repressieve toetsing en dat betekent dat de overheidswerkgever zelf het besluit tot ontslag neemt. Als het dossier volledig is opgebouwd, kan dat ontslag betrekkelijk snel worden vormgegeven. Het ophalen van mandaat of toestemming, het opstellen van het voornemen en het primaire besluit na ontvangst van de zienswijze van de ambtenaar kan in enkele weken worden afgerond. De procedure bij de kantonrechter duurt tussen verzoekschrift en beschikking ongeveer acht weken. Het ontslag via een primair ontslagbesluit kan sneller zijn.

Anders wordt het als de ambtenaar bezwaar maakt tegen zijn ontslag. Bij een onvrijwillig ontslag ligt het voor de hand dat een ambtenaar dat ook zal doen. Vergelijken we dan de acht weken doorlooptijd bij de kantonrechter met de (maximaal) 24 weken van de bestuursrechtelijke procedure, dan is duidelijk dat door de normalisering tijdswinst kan worden behaald. Daarbij past wel de kanttekening dat deze termijnen in de civiele procedure in de praktijk niet altijd worden gehaald. Afgezien van verhinderdata van partijen kan de procedure ook langer duren als getuigen worden gehoord of deskundigen worden benoemd. In de kern moet echter worden geconcludeerd dat de procedure van verzoekschrift tot beschikking sneller kan worden doorlopen dan de ambtenaarrechtelijke procedure van voornemen tot beslissing op bezwaar.

Wat spannend wordt, zijn procesrechtelijke vragen die samenhangen met de couleur locale in de arbeidsomgeving. Krijgt de overheidswerkgever meer tijd dan de civiele werkgever voor het geven van een ontslag op staande voet? Mag van de overheidswerkgever - meer dan van de civiele werkgever - worden verwacht dat hij alle stukken die op de zaak betrekking hebben in het geding brengt? En, meer materieel: hoe zal de invulling zijn van het begrip ernstige verwijtbaarheid tegen de achtergrond van het eigen risicodragerschap van de overheidswerkgever? Ondanks de overeenkomsten tussen de oude en de nieuwe situatie beloven het dus interessante tijden te worden voor de procespraktijk. Ondanks de omineuze connotatie die kleeft aan de kwalificatie 'interessant' zien wij uit naar de eerste uitspraken.